



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 22.11.2000
COM(2000) 755 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**για τη θέσπιση κοινή διαδικασία παροχής ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλη
την Ένωση για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο**

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στο σημείο 15 των συμπερασμάτων της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999, προσδιορίζεται ότι σύντομα οι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με κοινό ευρωπαϊκό καθεστώς παροχής ασύλου θα πρέπει να οδηγήσουν σε κοινή διαδικασία παροχής ασύλου και ομοιόμορφο καθεστώς, που να ισχύει σε όλη την Ένωση για τα άτομα, στα οποία χορηγείται άσυλο. Η Επιτροπή κλήθηκε να συντάξει ανακοίνωση στον τομέα αυτό.

Η πορτογαλική προεδρία διοργάνωσε τον Ιούνιο 2000 ευρωπαϊκή διάσκεψη αφιερωμένη στην προβληματική του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Οι συζητήσεις για μία κοινή διαδικασία παροχής ασύλου και ομοιόμορφο καθεστώς για τους πρόσφυγες παρέσχον τη δυνατότητα σε πολλούς πολιτικούς ιθύνοντες, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων σε υπουργικό επίπεδο, σε επίπεδο Υπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR) και άλλων διεθνών οργανισμών, σε εκπροσώπους του ακαδημαϊκού κόσμου και των ΜΚΟ, να αναπτύξουν διάφορα ανεπίσημα στοιχεία μελέτης.

Στην παρούσα ανακοίνωση εκτίθενται οι στοχασμοί της Επιτροπής όσον αφορά τη διαδικασία και το καθεστώς αυτό. Στόχος της ανακοίνωσης δεν είναι να προτείνει ένα ή περισσότερα συστήματα πλήρους επίλυσης του προβλήματος αλλά να αποτελέσει έρεισμα για κοινοτικό διάλογο σχετικά με αυτή την προοπτική μακροπρόθεσμα. Το φάσμα των λύσεων και των μέσων είναι πολύ ανοικτό. Η Επιτροπή προτίθεται όντως να αντιμετωπίσει φιλόδοξα όλα τα ζητήματα και ορισμένα προβλεπόμενα σενάρια ώστε το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι διάφοροι οργανισμοί που ασχολούνται με την πολιτική παροχής ασύλου να μπορέσουν να διεξαγάγουν πλήρη συζήτηση ώστε να προκύψουν συγκεκριμένοι προσανατολισμοί.

Στην ανακοίνωση μελετώνται αρχικά το πλαίσιο και οι στόχοι της διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος. Έχει όντως ιδιαίτερη σημασία να ληφθούν υπόψη τα ρεύματα τα οποία πρέπει να αντιμετωπίσουν τα κράτη μέλη, καθώς και τα χαρακτηριστικά του νομικού περιβάλλοντος πριν προσδιορίσουν τους κοινούς στόχους και προτείνουν ένα πεδίο κατάλληλο εφαρμογής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εξετάζεται κατόπιν το πεδίο των δυνατοτήτων αφενός όσον αφορά την κοινή διαδικασία είτε πρόκειται για μια περιορισμένη διαδικαστική προσέγγιση ή μέσω μίας πλέον ολοκληρωμένης προσέγγισης και αφετέρου όσον αφορά το ομοιόμορφο καθεστώς. Επισημαίνεται η ανάγκη πραγματοποίησης κοινών αναλύσεων που θα στηρίξουν τη διαδικασία για το καθεστώς. Τέλος η Επιτροπή προτείνει μια γενική δομή και μια μέθοδο για την εξέταση της ανακοίνωσης.

Στον τομέα του ασύλου, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ήδη από τον Μάιο του 1999, είχε υποβάλει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο τις ακόλουθες πρωτοβουλίες: τον κανονισμό EURODAC για τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο (που θα εγκριθεί από το Συμβούλιο κατά τις προσεχείς εβδομάδες), την οδηγία για τη συγκέντρωση των μελών της οικογενείας, την απόφαση για ένα Ευρωπαϊκό ταμείο για τους πρόσφυγες (που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το Σεπτέμβριο 2000), την οδηγία για την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων ατόμων, την οδηγία για τις διαδικασίες παροχής ασύλου (χορήγηση και αφαίρεση του καθεστώτος του πρόσφυγα). Επίσης έχει πρόθεση να συμπληρώσει, πριν από το τέλος του 2001, αυτή τη σειρά νομοθετικών μέτρων στους ακόλουθους τομείς: όροι υποδοχής των αιτούντων άσυλο, κριτήρια και μηχανισμοί για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης παροχής ασύλου (κοινοτικό μέσο διάδοχο της

σύμβασης του Δουβλίνου), κανόνες για την αναγνώριση του περιεχομένου του καθεστώτος του πρόσφυγα και επικουρικές μορφές προστασίας που παρέχουν κατάλληλο καθεστώς.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Μέρος Ι. Το πλαίσιο και οι στόχοι μιας κοινής διαδικασίας και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλη την Ένωση	σ.5
1.1 Επισκόπηση της κατάστασης παροχής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση	σ.5
1.2 Οι προκλήσεις και οι στόχοι μιας κοινής διαδικασίας παροχής ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος πρόσφυγα	σ.7
1.3 Το πεδίο εφαρμογής	σ.9
Μέρος ΙΙ. Κοινή διαδικασία περιοριζόμενη σε κοινή ολοκληρωμένη διαδικασία	σ.9
2.1 Διαδικαστικοί κανόνες σε δεύτερο στάδιο	σ.9
2.2 Η ενιαία διαδικασία	σ.11
2.3 Πρόσβαση στο έδαφος της Ένωσης	σ.11
2.4 Οι συνέπειες όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο	σ.12
2.5 Τα κριτήρια και οι μηχανισμοί για τον καθορισμό της αρμοδιότητας για την εξέταση της αίτησης ασύλου	σ.13
2.6 Η επιστροφή	σ.13
Μέρος ΙΙΙ. Ένα ή περισσότερα ομοιόμορφα καθεστώτα σε όλη την Ένωση	σ.15
3.1 Κοινή ερμηνεία της ιδιότητας του πρόσφυγα και της ανάγκης διεθνούς προστασίας	σ.15
3.2 Η οριοθέτηση του ή των ομοιόμορφων ατομικών καθεστώτων	σ.15
3.3 Έγγραφα, δικαιώματα, ελεύθερη κυκλοφορία και δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος	σ.16
3.4 Ένταξη και απόκτησης της ιθαγένειας	σ.17
Μέρος ΙV. Κοινές αναλύσεις	σ.18
4.1 Πληροφορίες, ανταλλαγές και κοινές αξιολογήσεις	σ.18
4.2 Ένας φάκελος που πρέπει να καταρτισθεί κατά προτεραιότητα: Η συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων	σ.19
4.3 Πτυχές της εξωτερικής πολιτικής	σ.20
Μέρος V. Δυνατή διάρθρωση και εξεταστική μέθοδος	σ.21
5.1 Η μετάβαση στο «οριστικό» σύστημα	σ.21
5.2 Τα μέσα	σ.21
5.3 Η εταιρική σχέση με την UNHCR και την κοινωνία των πολιτών	σ.23
5.4 Η συνέχεια που θα δοθεί στην ανακοίνωση	σ.23

ΜΕΡΟΣ Ι: ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΟΣ ΟΜΟΙΟΜΟΡΦΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΣΕ ΟΛΗ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ

1.1 Επισκόπηση της κατάστασης παροχής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Οι πηγές διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι προφανώς η Σύμβαση της Γενεύης του 1951, σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και το πρωτόκολλό της του 1967, αλλά επίσης και οι συνταγματικές ή νομοθετικές εθνικές διατάξεις, καθώς και άλλες διεθνείς συμβάσεις όπως τα συμπεράσματα που έχουν συναχθεί σε θέματα παροχής ασύλου από την τήρηση της Ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ΕΣΑΔ-άρθρο 3) ή τη Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων (επίσης, άρθρο 3) ή ακόμη ορισμένες συμβάσεις για τα δικαιώματα του παιδιού. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η διοικητική τακτική αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο θέμα της παροχής προστασίας στο σύνολό του. Ο ρόλος της εθνικής νομολογίας και εκείνης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων είναι ουσιαστικής σημασίας για την εξέλιξη του δικαιώματος ασύλου στα κράτη μέλη. Γενικά, η παρουσία της ατομικής δίωξης (θεμελιώδους στοιχείου της Σύμβασης της Γενεύης) δεν είναι ο μόνος λόγος για τη χορήγηση ασύλου στην Ευρώπη, ακόμα και αν η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τον κύριο άξονα.

Εξάλλου, ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει στο άρθρο 18 ότι το δικαίωμα ασύλου εξασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης, σύμφωνα δε με τη Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο άρθρο της 19.2 ορίζεται ότι κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος που διατρέχει κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση.

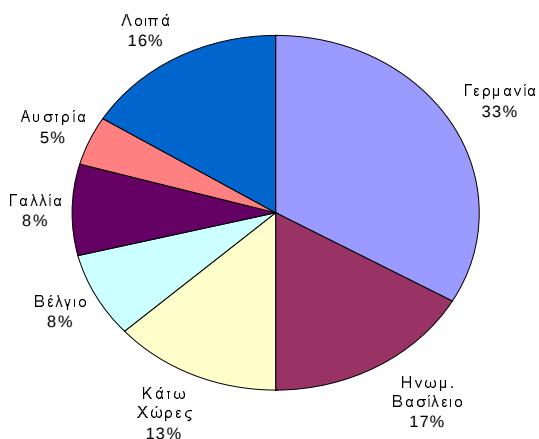
Μία αντίληψη της πραγματικότητας του φαινομένου του ασύλου στην Ευρώπη πρέπει κατ' ανάγκη να εντάσσεται στο πλαίσιο μίας μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης ανάλυσης. Έτσι παρότι ο αριθμός αιτήσεων ασύλου στην Ένωση έχει σημαντικά μειωθεί μετά την έξαρση του 1992-93, διαπιστώνεται σταθερή αύξηση μετά τα μέσα του 1996. Αφενός τα κράτη μέλη υφίστανται σε διαφορετικό βαθμό την εισροή πληθυσμού, αφετέρου παρότι ορισμένα κράτη μέλη παρουσιάζουν σταθερό επίπεδο αιτήσεων ή ακόμα και μειωμένο (στην ΟΔΓ μειώθηκε το επίπεδο αιτήσεων μέχρι να φθάσει το 25% του συνόλου της Ένωσης, το 1999) σε άλλα έχει σημειωθεί ιδιαίτερη αύξηση ιδίως εδώ και δύο χρόνια (π.χ. UK, B).

Γραφικές παραστάσεις : Εκτιμήσεις Eurostat – πηγές: Κράτη μέλη και Eurostat

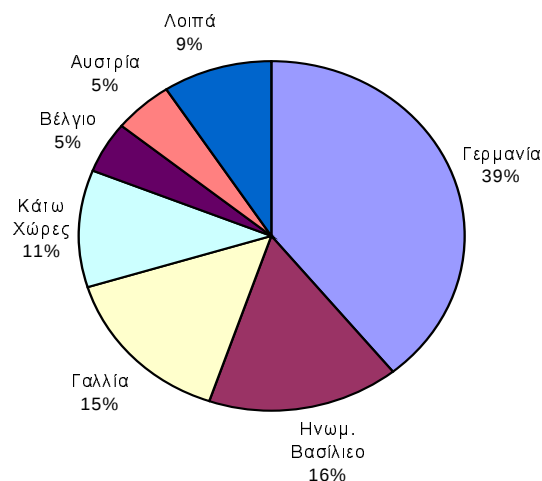
Πίνακας 1 – Αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ -15, 1985-2000 (σε χιλιάδες)



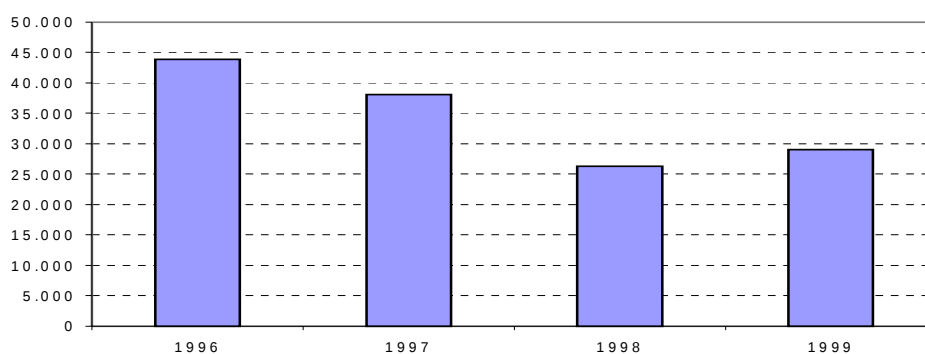
Πίν.2 – Ποσοστά αιτήσεων ασύλου μεταξύ κρατών μελών
μέσος όρος από 1997 έως 1999 (σύνολο = 892 381)



Πίν.3 – Ποσοστά αναγνωρίσεων μεταξύ κρατών μελών
βάσει της Σύμβασης της Γενεύης,
μέσος όρος από 1997 έως 1999 (σύνολο: 89 576)



Πίν. 4 - Αναγνώριση βάσει της Σύμβασης της Γενεύης στην ΕΕ-15, από 1996 έως 1999



Ενώ η αποδοχή στο καθεστώς του πρόσφυγα όπως καθορίζεται από τη Σύμβαση της Γενεύης είχε σε απόλυτες τιμές σχετικά σταθεροποιηθεί, κατά τις αρχές της δεκαετίας του '90, παρά τις διακυμάνσεις της ζήτησης, διαπιστώνεται κατά τα τελευταία χρόνια μία κάποια μείωση. Τούτο θα μπορούσε να ερμηνευθεί από τους ακόλουθους λόγους:

- Μέτρα που έλαβαν ορισμένα κράτη μέλη ή η Ευρωπαϊκή Ένωση με αποτέλεσμα την εκτροπή ορισμένων ρευμάτων προσφύγων προς άλλες κατευθύνσεις ή την αποθάρρυνση ορισμένων από την υποβολή αίτησης ασύλου.
- Ο ισχυρισμός ορισμένων ότι τα όλο και πιο μικτά ρεύματα προσφύγων ή η οικονομική μετανάστευση αποκρύπτεται πίσω από αιτήσεις ασύλου, πράγμα που φυσικά συνεπάγεται την απόρριψη των αιτήσεων.
- Αύξουσα απόκλιση μεταξύ της φύσης της αίτησης και των κριτηρίων που επιβάλλει η Σύμβαση της Γενεύης. Τούτο ερμηνεύεται κατά μεγάλο μέρος από την επιδείνωση των ένοπλων συρράξεων που έχουν ως αποτέλεσμα μία κατάσταση γενικευμένης ανασφάλειας

και παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που είναι δύσκολο να ταυτισθούν με την έννοια της δίωξης όπως νοείται βάσει της μακράς παράδοσης της ερμηνείας της Σύμβασης της Γενεύης στην Ευρώπη. Θα ήταν παρακινδυνευμένο να ερμηνεύσουμε τη συνολική μείωση της αποδοχής στο καθεστώς του πρόσφυγα σε ολόκληρη την Ένωση με μία ερμηνεία «όλο και πιο στενή» της Σύμβασης της Γενεύης, όσον αφορά τις καταστάσεις αυτές. Όντως, αφενός οι αιτήσεις προέρχονται από χώρες όπου η δίωξη μεμονωμένων ατόμων παρουσιάζει εύκολα προσδιορίσιμες μορφές που εξακολουθούν να ανταποκρίνονται στα υψηλά ποσοστά αποδοχής στο καθεστώς του πρόσφυγα και αφετέρου, η εξέλιξη της νομολογίας των δικαστηρίων οδήγησε στην προοδευτική εισαγωγή νέων καταστάσεων στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης. Ωστόσο, οι τάσεις αυτές προκαλούν προβλήματα απόκλισης νομολογίας και δεν εξασφαλίζουν έναν ευρωπαϊκό χώρο.

Εν πάση περιπτώσει, θα πρέπει να ληφθούν επίσης υπόψη άλλα μέσα με τα οποία τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται στις προκύπτουσες ανάγκες προστασίας τα οποία έχουν αναπτύξει παραπληρωματικές ή επικουρικές μορφές προστασίας ώστε να παρέχουν στους αιτούντες άσυλο κατάλληλη προστασία όταν αυτοί δεν καλύπτονται από τη Σύμβαση της Γενεύης αλλά έχουν ωστόσο ανάγκη της προστασίας. Το άρθρο 3 της ΕΣΑΔ διαδραματίζει στο πλαίσιο αυτό πρωταρχικό ρόλο. Οι μορφές αυτές προστασίας έχουν διαμορφωθεί κατά μη συντονισμένο τρόπο και βρίσκονται σε διαρκή εξέλιξη σε κάθε ένα από τα κράτη μέλη. Σε πολλά κράτη μέλη, οι περιπτώσεις επικουρικής προστασίας υπερβαίνουν σε αριθμό¹ τις περιπτώσεις αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης της Γενεύης.

1.2 Οι προκλήσεις και οι στόχοι μιας κοινής διαδικασίας παροχής ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος πρόσφυγα

Ο καθορισμός των κατευθύνσεων που θα οδηγήσουν σε μία κοινή διαδικασία και ένα ομοιόμορφο καθεστώς απαιτεί συναίνεση όσον αφορά τις προκλήσεις και τους προς επίτευξη στόχους. Σχετικά με το θέμα αυτό η Επιτροπή προτείνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Τάμπερε, η υιοθέτηση σαφών αρχών που να παρέχουν εγγυήσεις σε εκείνους οι οποίοι νομίμως ζητούν προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πρόσβαση στο έδαφός της. Οι αρχές αυτές πρέπει να παραμείνουν στο πλαίσιο της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες και στα άλλα σχετικά μέσα όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και να θεμελιώνουν ικανότητα αντιμετώπισης των αναγκών σε ανθρωπιστικό επίπεδο βάσει της αλληλεγγύης.
- Να τηρείται κατ' απόλυτο τρόπο το δικαίωμα αίτησης ασύλου, να εφαρμόζεται εξ ολοκλήρου και σφαιρικά η Σύμβαση της Γενεύης, να εξασφαλίζεται ότι κανένας δεν θα αποπεμφθεί εκεί όπου υπάρχει κίνδυνος να εκδιωχθεί εκ νέου δηλαδή να τηρείται η αρχή της μη απέλασης.
- Να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να προσδιορίζουν ποιοι έχουν πράγματι ανάγκη προστασίας και να ανταποκρίνονται κατά κατάλληλο τρόπο σε καταστάσεις όπου τα άτομα είναι ευάλωτα. Οι κανόνες θα πρέπει ως εκ τούτου να είναι δίκαιοι, αποτελεσματικοί και να οδηγούν σε σύντομες και ορθές αποφάσεις.

¹ Π.χ. κατά τα έτη 1998 και 1999, το τμήμα των επικουρικών καθεστώτων σε σχέση με τα καθεστώτα βάσει της Σύμβασης της Γενεύης ήταν τουλάχιστον διπλάσιο στα ακόλουθα κράτη μέλη: Κάτω Χώρες, Ελλάδα, Φινλανδία, Σουηδία, Δανία, Πορτογαλία. Σε άλλα κράτη μέλη που έχουν πρόσφατα θεσπίσει μορφές επικουρικής προστασίας, παρατηρείται συνεχής αύξηση (Αυστρία, Γαλλία, Ισπανία). Στη Γερμανία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, τα επικουρικά καθεστώτα αποτελούν ουσιαστικό και σταθερό τμήμα των θετικών αποφάσεων σε θέματα προστασίας.

- Να αναπτυχθεί μία τέτοια διαδικασία και ένα τέτοιο καθεστώς που να εντάσσονται στο πλαίσιο κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση σε όλες τις τις διαστάσεις (εταιρικές σχέσεις με τις χώρες καταγωγής, ισότιμη μεταχείριση για τους υπηκόους τρίτων χωρών, διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων). Ιδιαίτερα:

- να διατηρηθεί η ιδιομορφία της αποδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και του δικαιώματος ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε σχέση με την είσοδο για άλλους λόγους,

- να βρεθεί ισορροπία μεταξύ της πλήρους τήρησης της ιδιομορφίας της αποδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και των νόμιμων στόχων πρόληψης και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή κρίνει ότι τα κράτη μέλη θα είναι καλύτερα σε θέση να αντιμετωπίσουν ό,τι παρουσιάζεται ως πραγματική κατάχρηση του συστήματος παροχής ασύλου, εάν διαθέτουν ένα ευρύ πεδίο πολιτικών για τη διαχείριση της μετανάστευσης οι οποίες θα είναι ανοιχτές και διαφανείς και όπου θα λαμβάνεται καλύτερα υπόψη η οικονομική και δημογραφική κατάσταση στα κράτη μέλη της Ένωσης. Οι πολύπλοκοι δεσμοί μεταξύ όλων αυτών των πτυχών θα διερευνηθούν ακόμη περισσότερο σε χωριστή ανακοίνωση.

- Να περιορισθούν οι δευτερεύουσες διακινήσεις που επηρεάζονται κυρίως από την ποικιλία των εφαρμοζομένων κανόνων. Οι αποκλίσεις πολιτικής ασύλου μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών πρέπει να εξαλειφθούν και να αναζητηθεί εξίσωση των συνθηκών, ώστε να αποφευχθούν οι επιπτώσεις για το συμφέρον των κρατών μελών. Εξάλλου, οι πρόσφυγες και τα άτομα που ζητούν προστασία πρέπει να μπορούν να τύχουν σφαιρικά των ιδίων συνθηκών εξέτασης της αίτησής τους, καθώς και των ιδίων συνθηκών προστασίας και διανομής ανεξαρτήτως κράτους μέλους. Αυτοί που δεν έχουν ή δεν έχουν πλέον ανάγκη προστασίας πρέπει επίσης να τύχουν αντίστοιχης μεταχείρισης.

- Να θεωρηθεί το πρώτο στάδιο που προβλέπεται στις παραγράφους 14, 16 και 17 των συμπερασμάτων του Τάμπερε και στον "πίνακα χειρισμού" που υποβλήθηκε την άνοιξη 2000, ως άξονας βάσει του οποίου θα πρέπει να καταρτισθεί η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς.

- Να οριστεί η βάση των κανόνων που ορίζονται στη Συνθήκη και να τηρούνται οι αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Οι κανόνες αυτοί δεδομένου ότι εντάσσονται σε ένα γενικό πλαίσιο ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, θα πρέπει να συμβάλουν στην εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

- Να υπάρξει διαβούλευση με τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς, ιδίως με την UNHCR για τους πρόσφυγες, βάσει της δήλωσης αριθ. 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

1.3 Το πεδίο εφαρμογής

Λαμβανομένων υπόψη των δεδομένων σχετικά με τα ρεύματα, τα στοιχεία που υπενθυμίζονται στο σημείο 1.1, των διαφόρων αναγκών διεθνούς προστασίας, των ιδίων των κανόνων της Συνθήκης και των συμπερασμάτων του Τάμπερε περί κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, των προαναφερθέντων στόχων και ιδίως του στόχου της αποτελεσματικότητας και της ισορροπίας, η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς θα πρέπει να καλύπτουν όλες τις ανάγκες διεθνούς προστασίας και όχι μόνο εκείνες που καλύπτει η Σύμβαση της Γενεύης.

Η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό να διευκρινίσει ένα σημείο εξ αρχής: Κατά την άποψή της, η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς δεν έχουν ως στόχο τη διοργάνωση της αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης της Γενεύης ή την επικουρική προστασία μέσω μεμονωμένων θετικών ή αρνητικών αποφάσεων που λαμβάνονται σε επίπεδο κοινοτικού οργάνου. Η δυνατότητα αυτή είναι εξ ολοκλήρου ασυμβίβαστη με τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Θα απαιτούσε εξάλλου τη σύσταση ενός ειδικού δικαιοδοτικού δευτεροβάθμιου οργάνου για τις μεμονωμένες αποφάσεις.

Στο πλαίσιο της κοινής διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος, θα πρέπει να προβλεφθεί, σε ένα δεύτερο στάδιο, διεξοδικότερη ανάλυση των μηχανισμών και του περιεχομένου της προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων ατόμων. Η προταθείσα, το Μάιο 2000, οδηγία είχε ως στόχο, μέσω ελάχιστων κανόνων και μηχανισμών, δίκαιων και ισορρόπων, να παράσχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αντιμετωπίσουν τέτοιες μαζικές εισροές. Η Επιτροπή δεν εξετάζει ωστόσο στην παρούσα ανακοίνωση την εν λόγω προβληματική.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΚΟΙΝΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΕΡΙΟΡΙΖΟΜΕΝΗ ΣΕ ΚΟΙΝΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

2.1 Διαδικαστικοί κανόνες σε δεύτερο στάδιο

Ο στόχος της πρότασης οδηγίας σχετικά με τους ελάχιστους κανόνες για τη διαδικασία χορήγησης ή απόσυρσης του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι να θεσπισθεί βραχυπρόθεσμα ένα ελάχιστο επίπεδο εναρμόνισης των κανόνων που εφαρμόζονται στον τομέα αυτό στην Κοινότητα. Δεν υποχρεούνται τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν ομοιόμορφες διαδικασίες. Διατηρούν τα εθνικά τους συστήματα, υπό την προϋπόθεση της τήρησης ορισμένων κανόνων και όρων όσον αφορά τις αρμόδιες αρχές και τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες. Αυτό είναι ένα πρώτο μέτρο κατά την έννοια ότι επαφίει στα κράτη μέλη την επιλογή να εφαρμόσουν ή όχι κανόνες κατά τις διαδικασίες επικουρικής προστασίας για τα άτομα που έχει καθορισθεί ότι δεν είναι πρόσφυγες.

Σε ένα δεύτερο στάδιο, ο καθορισμός κοινής διαδικασίας συνεπάγεται περιορισμό της δυνατότητας επιλογής στους τομείς όπου το πρώτο στάδιο παρέσχε ορισμένη ελαστικότητα ή δυνατότητα παρέκκλισης από ορισμένες διατάξεις. Για να θεσπισθεί κοινή διαδικασία θα πρέπει να περιορισθεί το πεδίο ελαστικότητας που παρέχεται στα κράτη μέλη όσον αφορά το χαρακτήρα και τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων αρχών (π.χ. κοινή έννοια της ανεξαρτησίας έναντι των πολιτικών αρχών), τις διαδικασίες αποδοχής, τις ταχείες διαδικασίες, τις διαδικασίες στα σύνορα. Κατά δεύτερο λόγο, θα ήταν δυνατό να υπάρξει σύγκλιση μεταξύ των εθνικών ερμηνειών των ελαστικών κανόνων π.χ. εκείνων που αφορούν τις προθεσμίες.

Κατόπιν θα πρέπει να καθορισθούν, για το μέλλον, ορισμένες έννοιες, ιδίως εκείνες της βέβαιας χώρας καταγωγής και της βέβαιας τρίτης χώρας. Υπάρχουν πολλές δυνατότητες: είτε να μελετηθεί η έγκριση κοινών καταλόγων είτε να καταργηθούν οι έννοιες αυτές. Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί επίσης ένα θέμα που πρέπει να ληφθεί υπόψη.

Τέλος, θα πρέπει να εξετασθεί η ανάγκη έκδοσης νομοθεσίας σχετικά με άλλες μη καλυπτόμενες από το πρώτο στάδιο πτυχές (π.χ.: κανόνες για την ποιότητα της εξέτασης των αιτήσεων και των αποφάσεων, χειρισμός των εγγράφων που υποβάλλονται από τον αιτούντα, μετάφρασή τους, τρόπος και διάρκεια της συνέντευξης, συνεδρία ακρόασης κατά την υποβολή προσφυγής).

2.2 Η ενιαία διαδικασία

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν ήδη επιλέξει τη διαδικαστική οδό της "ενιαίας θυρίδας" και μεταξύ αυτών που προετοιμάζουν τροποποιήσεις του νομοθετικού τους συστήματος σε θέματα ασύλου, πολλά επιλέγουν αυτή την οδό. Η "ενιαία θυρίδα" έχει ως στόχο τη συγκέντρωση της εξέτασης όλων των αναγκών προστασίας από την ίδια αρχή ώστε να εξασφαλίζεται στον αιτούντα ότι καμία άλλου είδους δίωξη ή κίνδυνοι δεν θα ληφθούν υπόψη αλλά και ότι θα μειωθεί η συνολική διάρκεια της εξέτασης της αίτησης για διεθνή προστασία. Έτσι, παράλληλα με την εξέταση της ιδιότητας του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης της Γενεύης και σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης βάσει αυτής, η αρμόδια αρχή εξετάζει την αίτηση βάσει των δυνατοτήτων συμπληρωματικής προστασίας. Τούτο διαφέρει από την πρακτική κατά την οποία πραγματοποιείτο η εξέταση της αίτησης από μία αρχή βάσει της Σύμβασης της Γενεύης και σε περίπτωση τελικής απόρριψης, θα έπρεπε να υπάρξει νέα εξέταση της αίτησης για επικουρική προστασία, και τούτο σε ορισμένες περιπτώσεις από διαφορετική αρχή. Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι πρόκειται για σημαντική συμβολή στην κοινή διαδικασία

Ωστόσο, η θέσπιση μιας διαδικασίας αυτού του είδους συνεπάγεται την εξέταση πολλών θεμάτων:

- Υπάρχει κίνδυνος απαξίωσης της αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης της Γενεύης, και εάν ναι, πώς αυτό θα αποφευχθεί, π.χ. με υποχρέωση ιεραρχικής εξέτασης (υποχρέωση εξέτασης μίας αίτησης κατ' αρχάς βάσει των κριτηρίων που ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης και κλεισίματος του φακέλου εάν πληρούνται τα κριτήρια αυτά και κατόπιν εξέταση των άλλων αναγκών προστασίας εάν δεν πληρούνται τα κριτήρια) και υποχρέωσης να εξετάζονται τα κίνητρα;
- Πώς θα εφαρμοσθεί η διαδικασία έφεσης και προσβολής της απορριπτικής απόφασης από μέρους του αιτούντα, βάσει της Σύμβασης της Γενεύης, ακόμα και αν η επικουρική προστασία του έχει αναγνωρισθεί;
- Θα πρέπει να αποκλεισθούν από τη διαδικασία αυτή ορισμένα εμπόδια για την απομάκρυνση;

Η Επιτροπή για να διασαφηνίσει τις σχετικές εργασίες θα προωθήσει μία μελέτη σχετικά με το θέμα αυτό.

2.3 Πρόσβαση στο έδαφος της Ένωσης

2.3.1 Θεωρήσεις εισόδου (βίζες) και μέτρα ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα

Θα μπορούσαν να ληφθούν ορισμένα μέτρα για την τήρηση κοινής στάσης όσον αφορά την πολιτική παροχής θεώρησης εισόδου (βίζας) και ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιδιομορφία του ασύλου. Η εκ νέου εισαγωγή της υποχρέωσης θεώρησης εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών που κανονικά απαλλάσσονται της υποχρέωσης αυτής, ώστε να καταπολεμηθούν τα ξαφνικά και μαζικά ρεύματα, η διευκόλυνση της διαδικασίας θεώρησης εισόδου σε συγκεκριμένες καταστάσεις που θα πρέπει να καθορισθούν, η εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο των νόμιμων μέτρων καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της σωματεμπορίας, κατ' αναλογία με ότι έχει πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο των πρωτοκόλλων της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διεθνούς οργανωμένης εγκληματικότητας, αποτελούν τομείς που πρέπει να εξετασθούν πιο διεξοδικά.

2.3.2 Η αίτηση ασύλου που πραγματοποιείται εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και η επανεγκατάσταση

Η εξέταση αίτησης προστασίας στις περιφέρειες καταγωγής και η διευκόλυνση της άφιξης των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών μελών μέσω μηχανισμών επανεγκατάστασης αποτελούν μέσα παροχής ταχείας πρόσβασης στο σύστημα προστασίας χωρίς οι πρόσφυγες να εκτίθενται ρεύματα παράνομης μετανάστευσης και σωματεμπορίας ή να πρέπει να αναμείνουν πολλές φορές πολλά έτη πριν αναγνωρισθεί το καθεστώς τους.

Όσον αφορά τα προγράμματα επανεγκατάστασης, μόνο 4 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα αναγνωρίζουν, σε συνεργασία με την UNHCR. Οι ΗΠΑ προβλέπουν τυπικά μία διαδικασία παροχής ασύλου μέσω δύο οδών: η μία για τους αυθόρμητα εισερχόμενους και η άλλη με διαδικαστικά χαρακτηριστικά πολύ διαφορετικά, η οποία στηρίζεται σε ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης. Τούτο στηρίζεται σε έναν ισχυρό εσωτερικό συντονισμό μεταξύ των διαφόρων στοιχείων των δημοσίων αρχών και σε μία συνεργασία με τους ΜΚΟ και την UNHCR. Η δυνατότητα αυτή, κατά την άποψη της Επιτροπής, πρέπει να είναι παραπληρωματική και δεν μπορεί να θίγει την κατάλληλη αντιμετώπιση των μεμονωμένων αιτήσεων όπως αυτές εκφράζονται στο πλαίσιο των αυθόρμητων αφίξεων.

Η εξέταση των δυνατοτήτων αυτών στο πλαίσιο κοινής διαδικασίας παροχής ασύλου απαιτεί την εξέταση πολλών θεμάτων: του ρόλου των αρχών των κρατών μελών, των διπλωματικών αποστολών στις περιφέρειες καταγωγής, των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και της UNHCR, του επακόλουθου κόστους και επενδύσεις, των συνθηκών εξέτασης των αιτήσεων, της επιλογής των περιφερειών ή των χωρών καταγωγής, το πεδίο εφαρμογής της προστασίας (μόνο οι πρόσφυγες κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης ή και τα άτομα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας), των ποσοστώσεων και της κατανομής μεταξύ κρατών μελών, της σχέσης μεταξύ των υποβαλλομένων αιτήσεων στο πλαίσιο του προγράμματος επανεγκατάστασης και των «αυθόρμητων» αιτήσεων σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ... Η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει τις σχετικές μελέτες σκοπιμότητας.

2.4 Οι συνέπειες όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο

Η κοινή διαδικασία δεν συνεπάγεται, αφ' εαυτής, ομοιόμορφο σύστημα όρων υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Η Επιτροπή κρίνει ότι η ανάγκη εναρμόνισης των όρων υποδοχής αφορά δύο κύριους στόχους: Να παρασχεθεί στους αιτούντες άσυλο ισοδύναμο επίπεδο όρων διαβίωσης σε όλη την Κοινότητα (ανεξαρτήτως του κράτους μέλους που βρίσκονται) και να αποφευχθούν τα δευτερεύοντα ρεύματα που θα είχαν ως αποτέλεσμα μία διαφορά συνθηκών μεταξύ κρατών μελών. Η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετική πρόταση κατά το πρώτο στάδιο στις αρχές του 2001.

Σε ένα δεύτερο στάδιο, θα πρέπει να εξετασθεί, στο μέτρο που οι προαναφερθέντες στόχοι έχουν επιτευχθεί μέσω της θέσπισης ελαχίστων κοινών κανόνων όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής, κατά πόσον εξακολουθεί να είναι αναγκαία η πρόβλεψη συμπληρωματικών σταδίων ενοποίησης μεταξύ των εθνικών συστημάτων υποδοχής βάσει της ίδιας μεθόδου που περιγράφεται στο σημείο 2.1 (περιορισμός των δυνατοτήτων επιλογής, σύγκλιση των εθνικών ερμηνειών των ελαστικών κανόνων, εισαγωγή νέων στοιχείων). Μία κοινή διαδικασία συνεπάγεται μεγαλύτερο αριθμό ατόμων στο πεδίο εφαρμογής των συστημάτων υποδοχής πριν από την τελική απόφαση όσον αφορά την ανάγκη παροχής προστασίας, ιδίως εάν επιλεγεί η ενιαία διαδικαστική οδός. Όλα τα άτομα που επιλέγουν τη διεθνή προστασία (και όχι μόνο οι αιτούντες άσυλο βάσει της Σύμβασης της Γενεύης) θα ακολουθούν την ίδια διαδικασία και θα πρέπει ως εκ τούτου να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης όσον αφορά την υποδοχή.

2.5 Τα κριτήρια και οι μηχανισμοί για τον καθορισμό αρμοδιότητας για την εξέταση της αίτησης ασύλου

Η θέσπιση κοινής διαδικασίας και ομοιόμορφου καθεστώτος θα πρέπει να θέσει κατά πολύ διαφορετικό τρόπο το θέμα της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Όντως, ένα τέτοιο κοινό πλαίσιο θα πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να μειώσει τις επιπτώσεις μιας «αγοράς ασύλου» την οποία καταγγέλλουν σήμερα πολλοί παρατηρητές καθώς και τα παράλληλα ρεύματα που συνδέονται με αυτή. Η Επιτροπή έχει ωστόσο επίγνωση ότι υπάρχει πλέον απαίτηση αλληλεγγύης. Μία πρώτη απάντηση δόθηκε με τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες, η δε συζήτηση θα πρέπει να παραταθεί στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την πρόταση οδηγίας περί προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων ατόμων.

Ο καθορισμός κοινών προτύπων όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής, τις διαδικασίες παροχής ασύλου και τις λεπτομέρειες παροχής διεθνούς προστασίας θα περιορίσει, ως εκ τούτου, τα παράλληλα ρεύματα. Ωστόσο, τούτο δεν μπορεί να αποκλείσει την ανάγκη πρόβλεψης μηχανισμών για τον καθορισμό της αρμοδιότητας για την εξέταση της αίτησης ασύλου, οι οποίοι θα πρέπει να είναι και σαφείς και αποτελεσματικοί. Θα υπάρξουν πάντα παράγοντες που θα προσανατολίζουν τα ρεύματα των αιτούντων άσυλο κατά άνισο τρόπο μεταξύ των κρατών μελών: γλώσσα, παρουσία συγγενών ή κοινότητας της αυτής καταγωγής, κ.λπ... Η Επιτροπή προβαίνει προς το παρόν σε μία αξιολόγηση της εφαρμογής της Σύμβασης του Δουβλίνου και θα προτείνει την άνοιξη 2001, σε ένα πρώτο στάδιο, ένα κοινοτικό μέσο διάδοχο της Σύμβασης. Πολλές λύσεις μπορούν να προβλεφθούν και έχουν περιγραφεί στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC (2000)522.

Είναι πιθανό το μέσο που προορίζεται για να διαδεχθεί τη Σύμβαση του Δουβλίνου να εντάσσεται στη γραμμή των αρχών που στηρίζονται στη Σύμβαση αυτή και να επιφέρει τις βελτιώσεις που έχουν προκύψει από την κτηθείσα πείρα. Ωστόσο, στο πλαίσιο της εφαρμογής μίας κοινής διαδικασίας και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος, ένα σύστημα που το μόνο κριτήριό του είναι ο τόπος όπου υποβάλλεται η αίτηση, συνοδευόμενο με έναν απλό μηχανισμό ανάληψης ευθύνης το οποίο καθίσταται δυνατό μέσω του Eurodac, θα μπορούσε να προβλεφθεί ακόμη περισσότερο απ' ό,τι σήμερα.

2.6 Η επιστροφή

Μία πολιτική επιστροφής ή αποτελεσματικής απομάκρυνσης είναι απόλυτα απαραίτητη για την αξιοπιστία του κοινού συστήματος παροχής ασύλου και την κοινή διαδικασία. Έτσι, όταν ένας αιτών προστασία τυγχάνει ισότιμης και πλήρους προστασίας, όπου όλες οι ανάγκες διεθνούς προστασίας και τα εμπόδια για την επιστροφή του έχουν εξετασθεί, η αίτησή του έχει απορριφθεί και δεν υπάρχει πλέον άλλο δικαίωμα διαμονής, θα πρέπει να εγκαταλείπει το έδαφος και να επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του ή να μεταβαίνει σε τρίτη χώρα. Σε αντίθετη περίπτωση, τίθεται υπό αμφισβήτηση όλη η διαδικασία αποδοχής και η εξέταση της αίτησης ασύλου, ιδίως όταν μεγάλος αριθμός ατόμων υποβάλλουν αιτήσεις καταχρηστικά. Η αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής αυτής της επιστροφής συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα και την προστασία ολόκληρου του συστήματος παροχής ασύλου. Εάν χρειάζεται θα μπορούσαν να καταρτισθούν κοινές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις εκούσιες επιστροφές. Υπό την προοπτική αυτή, η Επιτροπή εύχεται το Ευρωπαϊκό ταμείο για τους πρόσφυγες να αποτελέσει κίνητρο για την ανάπτυξη σχετικών προγραμμάτων. Ωστόσο, οι εκούσιες επιστροφές πρέπει να συνοδεύονται με καταναγκαστικές επιστροφές εάν αυτό είναι αναγκαίο, ώστε να καταστεί αξιόπιστο το σύστημα παροχής ασύλου και αποτελεσματική η πολιτική απομάκρυνσης.

Υπάρχει περίπτωση άτομα αναγνωρισμένα ως πρόσφυγες ή άτομα που τυγχάνουν διεθνούς προστασίας να επιθυμούν να επιστρέψουν οικειοθελώς, παρότι εξακολουθούν να έχουν νόμιμα το δικαίωμα διαμονής στη χώρα υποδοχής. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η επιστροφή αυτή στηρίζεται σε μία προσωπική βούληση εγκατάλειψης της χώρας υποδοχής, οι προσπάθειες αυτές μπορούν να στηριχθούν κατά τρόπο κατάλληλο από την Κοινότητα. Θα μπορούσαν επίσης να καθορισθούν κοινές κατευθύνσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, για να συνοδεύσουν ενδεχομένως κατά τρόπο συντονισμένο αυτό το είδος επιστροφής.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ: ΕΝΑ Ή ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΑ ΟΜΟΙΟΜΟΡΦΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΑ ΣΕ ΟΛΗ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ

3.1 Κοινή ερμηνεία της ιδιότητας του πρόσφυγα και της ανάγκης διεθνούς προστασίας

Η Επιτροπή θα υποβάλει το 2001 νομοθετικές προτάσεις για την προσέγγιση των κανόνων αναγνώρισης της ιδιότητας και του περιεχομένου του καθεστώτος του πρόσφυγα, καθώς και για τις μορφές επικουρικής προστασίας που παρέχουν κατάλληλο καθεστώς. Κατά το πέρας αυτού του πρώτου σταδίου και χωρίς να προδικάζεται το αποτέλεσμα θα πρέπει να εξετασθεί κατά πόσον μπορούν να καταρτισθούν μηχανισμοί για τη μείωση ορισμένων διαφορών που θα εξακολουθούν ενδεχομένως να υπάρχουν ή για την αποφυγή αποκλίνουσας ερμηνείας των κοινοτικών κανόνων.

Ένας αιτών διεθνή προστασία πρέπει να είναι λογικά βέβαιος ότι, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο θα απευθυνθεί, θα έχει τις ίδιες ευκαιρίες να λάβει την κατάλληλη προστασία. Στο μέρος IV υπάρχουν στοιχεία που μπορούν να συμβάλουν για τον περιορισμό των διαφορών κατά την ερμηνεία. Ωστόσο, όσον αφορά το καθεστώς, μία από τις δυνατότητες επιλογής είναι να διαθέτουν τα κράτη μέλη τουλάχιστον μία μορφή επικουρικής προστασίας και να παρέχουν τη δυνατότητα στο συγκεκριμένο άτομο να τύχει του καθεστώτος αυτού, ενώ θα είχε ενδεχομένως τη δυνατότητα να τύχει του καθεστώτος του πρόσφυγα σε άλλο κράτος μέλος, ώστε να μην υφίσταται σοβαρή ζημία. Το επίπεδο δικαιωμάτων που συνεπάγεται η επικουρική προστασία έχει ως εκ τούτου κεφαλαιώδη σημασία.

Μία ευρεία προσαρμογή μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον προσδιορισμό των αναγκών προστασίας και τις συνθήκες παύσης της είναι ουσιαστικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα του κοινού συστήματος, κυρίως αν η Ένωση επιθυμεί να προσανατολισθεί προς μία αμοιβαία αναγνώριση των αρνητικών αποφάσεων και των μορφών κοινής συνεργασίας για την θέση σε εφαρμογή των αποφάσεων αυτών. Μία κοινή ερμηνεία των λόγων που δικαιολογούν την άρση της προστασίας είναι, κατά συνέπεια, καίριας σημασίας. Αν εξετάσουμε την περίπτωση επικουρικής προστασίας που χορηγείται σε σημαντική ομάδα ατόμων που προέρχονται από την ίδια τρίτη χώρα και η οποία άρεται από ένα κράτος μέλος και όχι από κάποιο άλλο, τούτο έχει αρνητικά αποτελέσματα στα παράλληλα ρεύματα και υποβαθμίζει την ίδια την αντίληψη περί ομοιόμορφου καθεστώτος ισχύοντος σε όλη την Ένωση.

Η διαδικασία σφαιρικών διαβουλεύσεων που άρχισε πρόσφατα η UNHCR εννοείται ότι θα επιδράσει στην αντίστοιχη διαδικασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

3.2 Η οριοθέτηση του ή των ομοιόμορφων ατομικών καθεστώτων

3.2.1 Θα πρέπει να ενταχθεί στο κοινοτικό δίκαιο το καθεστώς του πρόσφυγα που προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης;

Η αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα επιβάλλεται από όλα τα μέρη της Σύμβασης της Γενεύης. Τα δικαιώματα και τα πλεονεκτήματα των προσφύγων κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης προβλέπονται στη σύμβαση αυτή και είναι υποχρεωτικά στα κράτη μέλη. Δεν πρόκειται, κατά συνέπεια, για την αντικατάσταση των δικαιωμάτων αυτών με ένα «περιφερειακό» καθεστώς, αλλά για την μεταφορά, αν χρειάζεται, στο κοινοτικό δίκαιο ιδίως ενόψει της εναρμόνισης των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών, του στόχου της ομοιόμορφης εφαρμογής των δικαιωμάτων αυτών, της ελεύθερης κυκλοφορίας και του δικαιώματος διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, καθώς και των επιτευγμάτων της κοινοτικής οικοδόμησης όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα.

3.2.2 Ένα ή διάφορα επικουρικά καθεστώτα

Παρότι η ιδιότητα του πρόσφυγα δεν είναι κατ' ανάγκη οριστική βάσει της Σύμβασης της Γενεύης, οι ανάγκες προστασίας τις οποίες καλύπτουν οι μορφές επικουρικής προστασίας εφαρμόζονται στις περισσότερες χώρες για πιο περιορισμένα χρονικά διαστήματα. Συχνά καλύπτουν μεμονωμένες ανάγκες προστασίας που μπορεί να είναι άκρως ειδικές και παράλληλα συλλογικές καταστάσεις (π.χ. γενικευμένης βίας). Θα μπορούσαν, κατά συνέπεια, να προβλεφθούν διάφορα είδη ομοιόμορφης προστασίας με διακυμάνσεις όσον αφορά την παύση της. Θα πρέπει να εξετασθεί το κατά πόσον η μορφή ή οι μορφές επικουρικής προστασίας μπορούν να περιλαμβάνουν δικαιώματα κυμαινόμενα ανάλογα με τους λόγους αποδοχής ή με τη διάρκεια παροχής της προστασίας αυτής ή με το κατά πόσο οι διακυμάνσεις αυτές θα μπορούσαν να περιπλέξουν άνευ λόγου το σύστημα παροχής ασύλου.

3.2.3 Ενιαίο καθεστώς

Ένα ενιαίο καθεστώς, που θα παρέχει το ίδιο είδος δικαιωμάτων στους πρόσφυγες που έχουν αναγνωρισθεί βάσει της Σύμβασης της Γενεύης και στα άτομα που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας μπορεί να είναι μία δυνατότητα προς απλούστευση της πρακτικής και του συστήματος αλλά και της συμπλήρωσης της λύσης της ενιαίας «θυρίδας» ιδίως για να αποφευχθούν οι συστηματικές προσφυγές μετά από απόρριψη της αναγνώρισης βάσει της Σύμβασης της Γενεύης. Θα πρέπει να εξετασθεί το πώς θα αποφευχθεί ένα τέτοιο καθεστώς να υποβαθμίσει τα δικαιώματα που συνεπάγεται το συμβατικό καθεστώς του πρόσφυγα, η δε πλέον προφανής επιλογή θα είναι να χορηγεί το ίδιο είδος δικαιωμάτων με εκείνα που χορηγούνται από τη Σύμβαση της Γενεύης. Επίσης μπορεί να εξετασθεί το θέμα των διακυμάνσεων όσον αφορά τη διάρκεια της διαμονής.

3.3 Έγγραφα, δικαιώματα, ελεύθερη κυκλοφορία και δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος

Η βάση αναφοράς για τα δικαιώματα που χορηγούνται στα άτομα που τυγχάνουν προστασίας πρέπει να είναι τα δικαιώματα που χορηγούνται σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι κατοικούν νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι οποίοι συγκρίνονται με τη σειρά τους προς τους πολίτες της Ένωσης. Ωστόσο, θα πρέπει να εξετασθεί σε ποιο βαθμό στα δικαιώματα που χορηγούνται σε άτομα που τυγχάνουν προστασίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ειδικά στοιχεία λόγω της κατάστασης της προστασίας, το ότι τα άτομα αυτά είναι ευάλωτα και του γεγονότος ότι δεν έχουν επιλέξει με τη θέλησή τους να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους.

Η πρόσβαση σε μισθωτές ή μη μισθωτές δραστηριότητες, οι συνθήκες απόκτησης ή εξαίρεσης από την άδεια εργασίας, η πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα (προστασία και κοινωνική πρόνοια), στην εκπαίδευση, στην υγειονομική περίθαλψη (που απαιτεί μερικές φορές μια ειδική αντιμετώπιση λόγω του ότι ορισμένα από τα προστατευόμενα άτομα είναι

ευάλωτα εξ αιτίας της εμπειρίας της πολιτικής δίωξης ή της φυλάκισης, των βασανιστηρίων ή των περιστάσεων της φυγής) αποτελούν στοιχεία του προς εναρμόνιση καθεστώτος όπως επίσης και η συγκέντρωση των μελών της οικογενείας και το είδος καθεστώτος που θα χορηγηθεί στα μέλη της συγκεντρωθείσας οικογενείας. Η Επιτροπή υπέβαλε ήδη προτάσεις γι' αυτό το τελευταίο θέμα, το Δεκέμβριο 1999.

Το ή τα ομοιόμορφα καθεστώτα συνεπάγονται επίσης εναρμονισμένα έγγραφα διαμονής και ταξιδιού όσον αφορά τη διάρκεια, τη μορφή και τους όρους ανανέωσής τους.

Θα πρέπει να εξετασθούν οι όροι διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Π.χ., στην περίπτωση ενός συνήθους πρόσφυγα που πρόκειται να μείνει μακροπρόθεσμα σε μία χώρα, το ομοιόμορφο καθεστώς που θα ισχύει σε όλη την Ένωση θα μπορεί να συνεπάγεται τη δυνατότητα εγκατάστασής του σε άλλο κράτος μέλος μετά από ορισμένα χρόνια ή δυνατότητα να μεταβεί για συνέχιση σπουδών ή κατάρτισης. Οι όροι θα πρέπει να είναι ανάλογοι με εκείνους που επιβάλλονται στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (θα πρέπει να απαιτείται η ύπαρξη πόρων ή απασχόλησης). Τα θέματα της μεταβίβασης της προστασίας μεταξύ των κρατών μελών ή της παύσης της προστασίας θα πρέπει να μελετηθούν σε αυτό το πλαίσιο μαζί με τους μηχανισμούς ενημέρωσης ή διαβίβασης του φακέλου που έχει συσταθεί κατά την εξέταση της αίτησης του πρόσφυγα που θα μπορούσαν να συνοδεύουν την αλλαγή κατοικίας. Μπορούμε νόμιμα να αναρωτηθούμε κατά πόσον οι μηχανισμοί μεταβίβασης αρμοδιότητας όπως καθορίζονται στην Ευρωπαϊκή συμφωνία για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων όσον αφορά τους πρόσφυγες² ή που μπορούν ενδεχομένως να αποτελέσουν αντικείμενο διμερών συμφωνιών μεταξύ κρατών μελών, θα εξακολουθήσουν να είναι απαραίτητοι στο πλαίσιο ενός ομοιόμορφου καθεστώτος που να ισχύει σε όλη την Ένωση. Η Επιτροπή θα ξεκινήσει μελέτη σχετικά με το θέμα.

Τα δικαιώματα αυτά δεν αποκλείουν την εφαρμογή μέτρων που συνδέονται με τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών, τηρουμένης ωστόσο της αρχής της μη απέλασης.

Στο πλαίσιο που ενιαίου καθεστώτος, θα πρέπει εξάλλου να εξετασθεί η προβληματική της καταπολέμησης των διακρίσεων βάσει του άρθρου 13 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ιδίως ότι, μετά τις συμφωνίες του Συμβουλίου σχετικά με τη σειρά μέτρων για την καταπολέμηση των διακρίσεων, η Κοινότητα ανέλαβε την υποχρέωση να θέσει σε εφαρμογή την αρχή της ίσης μεταχείρισης χωρίς διάκριση φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Οι δύο οδηγίες με τις οποίες τίθενται σε εφαρμογή η αρχή αυτή εφαρμόζονται επίσης στους υπηκόους των τρίτων χωρών και στους απάτριδες που κατοικούν νόμιμα στην Ένωση και μπορούν να παράσχουν έτσι μία καλή βάση προστασίας για τα άτομα που τυγχάνουν διεθνούς προστασίας.

² Συμβούλιο της Ευρώπης, Στρασβούργο, 1980· δεν έχουν υπογράψει τη συμφωνία όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.4 Ένταξη και απόκτηση της ιθαγένειας

Στους πρόσφυγες και στα υπό προστασία άτομα θα πρέπει να εφαρμόζονται πολιτικές ένταξης και παροχής ίσων ευκαιριών σε όλα τα κράτη μέλη, λαμβανομένης ωστόσο υπόψη της ποικιλίας και των ιδιομορφιών των πρωτοβουλιών ιδίως στις τοπικές κοινότητες και στην κοινωνία των πολιτών. Το δικαίωμα στην απασχόληση είναι προφανώς καίριας σημασίας στον τομέα αυτό αλλά θα πρέπει ορισμένες φορές να συνοδεύεται από συγκεκριμένα μέτρα ώστε τα υπό προστασία άτομα να μπορέσουν να ενταχθούν στην αγορά εργασίας, π.χ. με ειδικά μέτρα όσον αφορά την παιδεία και την κατάρτιση. Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες όπως το πρόγραμμα Equal ή το Ευρωπαϊκό ταμείο για τους πρόσφυγες μπορεί να συνοδευθούν από εθνικά μέτρα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να επωφεληθεί από όλα τα προσόντα των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων και των επαγγελματικών.

Ταυτόχρονα, τα μέτρα ένταξης πρέπει να αντιστοιχούν στην ανάγκη ορισμένων προσφύγων και ατόμων υπό προστασία να προετοιμάσουν την επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους. Μπορεί επίσης να υπάρξει κοινή αντιμετώπιση ώστε να παρέχεται μία λύση διαρκείας σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η επιστροφή στη χώρα καταγωγής μετά από ορισμένα χρόνια.

Η Συνθήκη ΕΚ δεν περιλαμβάνει διάταξη σχετικά με την απόκτηση της ιθαγένειας. Ωστόσο, στα συμπεράσματα του Τάμπερε επισημαίνεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενστερνίστηκε το στόχο να παράσχει στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι κατοικούν επί μεγάλο χρονικό διάστημα στην Ένωση τη δυνατότητα να αποκτούν την ιθαγένεια του κράτους μέλους στο οποίο κατοικούν. Η Σύμβαση της Γενεύης προβλέπει ότι τα υπογράψαντα κράτη διευκολύνουν την απόκτηση της ιθαγένειας (άρθρο 34). Η Επιτροπή βλέπει θετικά την πραγματοποίηση μίας κοινής μελέτης σχετικά με το θέμα. Μπορεί επίσης, σύντομα, να παρασχεθεί μία μορφή πολιτικής ιθαγένειας στηριζόμενη στη Συνθήκη Ε.Κ. και εμπνεόμενη από το Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιλαμβάνουσα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που παρέχονται στους υπηκόους τρίτων χωρών.

Η επιτυχημένη ένταξη των προσφύγων και των άλλων ατόμων που τυγχάνουν προστασίας στην κοινωνία προϋποθέτει ένα θετικό πολιτικό περιβάλλον. Πρόσφατα, σε ορισμένα κράτη μέλη διαπιστώθηκαν αντιδράσεις ρατσισμού και ξеноφοβίας που απευθύνονται συχνά κατά των προσφύγων ή των αιτούντων άσυλο. Οι πολιτικοί ιθύνοντες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και θα πρέπει να αποφεύγουν δηλώσεις που προκαλούν αισθήματα ρατσισμού.

ΜΕΡΟΣ IV: ΚΟΙΝΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ

Τα στοιχεία που εκτίθενται στα τμήματα II και III απαιτούν αυξημένη κινητοποίηση όσον αφορά τα πληροφοριακά στοιχεία, τις αξιολογήσεις, τα στατιστικά δεδομένα και την ενσωμάτωση ορισμένων πτυχών των εξωτερικών πολιτικών ώστε οι κοινές αναλύσεις να στηρίζουν την κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς.

4.1 Πληροφορίες, ανταλλαγές και κοινές αξιολογήσεις

Οι εθνικές αρχές και οι αρχές προσφυγής πρέπει να έχουν πρόσβαση σε πολυάριθμες πηγές πληροφόρησης και αξιολόγησης ώστε να εφαρμόζουν τους κανόνες και τις αρχές που εγκρίνονται σε κοινοτικό επίπεδο και να αντιλαμβάνονται του κινδύνους, τις ανάγκες προστασίας και τις καταστάσεις στη χώρα καταγωγής κατά τρόπο συγκλίνοντα, να βελτιώνουν την ποιότητα των αποφάσεών τους, να συγκρίνουν τις πρακτικές και να υιοθετούν τις καλύτερες. Τούτο απαιτεί ανάπτυξη κοινών κανόνων ανταλλαγής

πληροφοριών για τις χώρες καταγωγής και τις χώρες διέλευσης, εναρμονισμένη πολιτική όσον αφορά το αντικείμενο των πληροφοριών αυτών στις μεμονωμένες αποφάσεις και στη διαδικασία παροχής ασύλου γενικότερα, καθώς και όσον αφορά τα συμπεράσματα που συνάγονται από τις πληροφορίες αυτές κατά την εξέταση των αιτήσεων.

Οι κοινοί κανόνες κατά την ανταλλαγή πληροφοριών θα παράσχουν τη δυνατότητα στις αρχές των κρατών μελών να ανταλλάσσουν εμπιστευτικά τις πληροφορίες που έχουν συγκεντρώσει στις χώρες καταγωγής και τις χώρες διέλευσης για τη γενική κατάσταση και τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να προβλεφθούν δίκτυα για συνεχείς επαφές, και εάν απαιτείται καθημερινή επαφή μεταξύ των αρχών που έχουν αναλάβει την πρώτη εξέταση των αιτήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και των πρεσβειών των κρατών μελών στο εξωτερικό. Περαιτέρω πρωτοβουλίες για την κατάρτιση κοινών εκθέσεων που θα στηρίζονται σε ένα φάσμα πηγών πληροφόρησης, συμπεριλαμβανομένων και των διεθνών και των μη κυβερνητικών οργανισμών θα μπορούσε να προετοιμάσει το έδαφος για μία κοινή αντιμετώπιση.

Για να αποβεί χρήσιμη αυτή η ανταλλαγή πληροφοριών το αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι διαθέσιμο στις πρωτοβάθμιες αρχές, όπου εξετάζεται κάθε περίπτωση με σκοπό τη λήψη απόφασης για μεμονωμένες περιπτώσεις. Θα μπορούσαν να προβλεφθούν κοινοί κανόνες σχετικά με τον εμπιστευτικό χαρακτήρα και την αναφορά των πηγών στις αποφάσεις.

Πέρα από τη συγκέντρωση στοιχείων, τη διάδοση και τη χρησιμοποίηση των στοιχείων αυτών στις αποφάσεις, θα μπορούσε να προβλεφθεί η ανάπτυξη μηχανισμών για την από κοινού αξιολόγηση των συνεπειών των πληροφοριών για την αντιμετώπιση των διαφόρων περιπτώσεων. Μία κοινή αξιολόγηση των κινδύνων για τις διάφορες κατηγορίες αιτούντων άσυλο θα μπορούσε να οδηγήσει σε προσανατολισμούς σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τούτο προϋποθέτει την ιδιαίτερα στενή συνεργασία μεταξύ των εθνικών διοικητικών υπηρεσιών. Έτσι οι μηχανισμοί αυτοί θα μπορούσαν ενδεχομένως να οδηγήσουν σε αποφάσεις του Συμβουλίου όπου θα προσδιορίζονται οι ομάδες ή οι καταστάσεις που παρουσιάζουν ιδιαίτερο κίνδυνο ή αντίθετα απουσία κινδύνου. Οι αποφάσεις αυτές δεν θα έχουν ως επακόλουθο την αυτόματη παροχή προστασίας ή τις αυτόματες απορρίψεις των αιτήσεων αλλά θα διαφωτίζουν την καθημερινή πρακτική των αρχών που έχουν αναλάβει τη διαχείριση των αιτήσεων.

Καθίστανται απαραίτητοι νέοι μηχανισμοί συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων, των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων αρχών. Οι μηχανισμοί αυτοί μπορεί να έχουν ως αντικείμενο: την ανταλλαγή και τη συγκέντρωση πληροφοριών (με χρησιμοποίηση επίσης και των αυτόματων μέσων ανταλλαγής πληροφοριών), την ανάλυση των στατιστικών δεδομένων, των συστημάτων συναγερμού, την ταχεία γνώση των αποφάσεων και της εθνικής και κοινοτικής νομολογίας, την ανταλλαγή ορθών πρακτικών, τις μελέτες περιπτώσεων που φθάνουν μέχρι το «sentencing³», την συνεχή κατάρτιση του προσωπικού που διαχειρίζεται τις αιτήσεις, την κοινή αξιολόγηση της κατάστασης στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης και των ειδικών καταστάσεων δίωξης ή καταστάσεων κατά τις οποίες απαιτείται διεθνής προστασία. Ένας πιο μακροπρόθεσμος στόχος θα μπορούσε να είναι μια βάση δεδομένων για τις πηγές πληροφόρησης σε συνδυασμό με μια μεταφραστική υπηρεσία. Η Επιτροπή έχει λάβει υπόψη της τους στόχους αυτούς κατά την εκπόνηση του μέσου διοικητικής συνεργασίας που θα διαδεχθεί το 2002 το πρόγραμμα "Οδυσσεύς" (το οποίο λήγει το 2001).

³ Τεχνική που παρέχει τη δυνατότητα διόρθωσης των κενών της νομολογίας

Το 1992, το Συμβούλιο είχε συστήσει μία ανεπίσημη ομάδα ανταλλαγής πληροφοριών και διαβουλεύσεων, χωρίς εξουσία λήψης αποφάσεων, που ονομαζόταν CIREA⁴. Στόχος της ήταν να διευκολύνει το συντονισμό και την εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και των σχετικών πρακτικών. Η Επιτροπή συνεργάστηκε στις εργασίες της ομάδας αυτής. Είναι λογικό να ζητείται κατά πόσον το CIREA εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στις ανάγκες ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και ακόμα περισσότερο στις ανάγκες μιας κοινής διαδικασίας παροχής ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος. Φαίνεται όντως ότι είναι όλο και λιγότερο δυνατή η επίτευξη των κοινών αξιολογήσεων και ότι τα αποτελέσματα των εργασιών ελάχιστα φθάνουν στα άτομα τα οποία διαχειρίζονται άμεσα τις αιτήσεις.

4.2 Ένας φάκελος που πρέπει να καταρτισθεί κατά προτεραιότητα: Η συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων

Η εκπόνηση και η εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου απαιτεί μία σε βάθος ανάλυση του μεγέθους των μεταναστευτικών ρευμάτων, της προέλευσής τους και των χαρακτηριστικών των αιτήσεων προστασίας και των απαντήσεων που δίδονται. Οι αναλύσεις αυτές πρέπει να τίθενται στην υπηρεσία της πολιτικής ασύλου για την προπαρασκευή κατάλληλων μέσων αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ρευμάτων με ταχύ και έγκαιρο τρόπο ή ακόμα αλλαγής τους όπου αυτό είναι αναγκαίο. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συγκέντρωση των στατιστικών δεδομένων όσον αφορά το άσυλο άρχισε σιγά-σιγά στο πλαίσιο του CIREA. Στα μέσα του 1998, το Συμβούλιο ανέθεσε στην Επιτροπή να προβεί στη συγκέντρωση, ταυτόχρονα με την εντατικοποίηση των εργασιών για μια ευρύτερη σύγκλιση των εννοιών στις οποίες στηριζόταν η συγκέντρωση των στοιχείων αυτών. Η συγκέντρωση των στοιχείων αυτών είναι περιορισμένη, το Eurostat όμως δημοσιεύει όλα τα δημόσια στοιχεία ιδίως στην νέα βάση του New Cronos, στην οποία έχουν πρόσβαση όλοι.

Παρότι η συγκέντρωση βελτιώνεται σιγά-σιγά, είναι ακόμα ατελής. Κατ' αρχάς, αντικατοπτρίζει προφανώς την έλλειψη κοινής διαδικασίας και συγκρίσιμων καθεστώτων. Η εξήγηση όμως αυτή είναι ανεπαρκής. Η πρωταρχική σημασία του στατιστικού φακέλου σε πολλά κράτη μέλη δεν έχει ακόμη αναγνωρισθεί. Σε ορισμένα κράτη μέλη, ακόμα και σε ένα καθαρά εθνικό πλαίσιο οι εθνικές αρχές έχουν μόνο μία επιφανειακή αντίληψη των δεδομένων όσον αφορά το άσυλο, λόγω έλλειψης μέσων ή μη συγκέντρωσης ορισμένων δεδομένων. Τα δεδομένα διαβιβάζονται στην Επιτροπή αργοπορημένα και με κενά ή δεν διαβιβάζονται καθόλου. Τα πρώτα στάδια της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες στον τομέα της κατανομής των πόρων μεταξύ των κρατών μελών αποκάλυψε πολυάριθμες δυσκολίες κατ' αρχάς όσον αφορά τη διαβίβαση δεδομένων και κατόπιν την πραγματοποίηση συγκρίσεων που να έχουν κάποιο νόημα.

Πέραν από τις βελτιώσεις της διαδικασίας συγκέντρωσης στοιχείων βάσει της αξιολόγησης που έχει ήδη πραγματοποιήσει η Επιτροπή, φαίνεται ότι έφθασε η στιγμή για μία στρατηγική μελέτη των στατιστικών αναγκών που θα βοηθήσουν τη λήψη της σχετικής απόφασης καθώς και την ανάπτυξη αναλυτικών ικανοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, μία καλή συνεργασία με τους διεθνείς οργανισμούς όπως η UNHCR ή οι διακυβερνητικές διαβουλεύσεις (IGC στη Γενεύη) που πραγματοποιούν και στατιστικές εργασίες θα ήταν επίσης χρήσιμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁴ Κέντρο πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων για το άσυλο.

4.3 Πτυχές της εξωτερικής πολιτικής

Μία κοινή διαδικασία και ένα ομοιόμορφο καθεστώς συνεπάγεται την ακόμα μεγαλύτερη κινητοποίηση των μέσων εξωτερικής πολιτικής που διαθέτει η Ένωση, π.χ., για την συγκέντρωση και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις χώρες καταγωγής, την παρακολούθηση των ρευμάτων, την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την παρακολούθηση της ανασυγκρότησης και της ανθρωπιστικής βοήθειας στις χώρες ή στις περιφέρειες καταγωγής των προσφύγων. Οι διπλωματικές αποστολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν επίσης να συμβάλλουν.

Η εξέταση της συγκεκριμένης κατάστασης μίας χώρας ή μίας ζώνης καταγωγής σύμφωνα με ολοκληρωμένη μέθοδο μπορεί να παράσχει νέα διαφωτιστικά στοιχεία στις αρχές που εξετάζουν τις αιτήσεις.

Τέλος, η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς θα μπορούσαν να έχουν ως συνέπεια την αύξηση των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας στον τομέα αυτό.

ΜΕΡΟΣ V: ΔΥΝΑΤΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ

5.1 Η μετάβαση στο «οριστικό» σύστημα

Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της προετοιμασίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, είχε αποφανθεί υπέρ της θέσπισης ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επέλεξε να προσδιορίσει ότι για το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου θα πρέπει να υπάρξει ένα πρώτο στάδιο (βραχυπρόθεσμο) και ένα δεύτερο στάδιο (οριστικό). Η νομοθετική ημερήσια διάταξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει από το 2001 και μετά, βάσει των προτάσεων της Επιτροπής, να παράσχει στο Συμβούλιο την ευκαιρία να αποδείξει την ικανότητά του να αναλάβει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του που απορρέουν από τη Συνθήκη, το σχέδιο δράσης της Βιέννης και τα συμπεράσματα του Τάμπερε. Θα πρέπει να κριθούν τα σχετικά μέσα πριν από την 1η Μαΐου 2004 αλλά και να μεταφερθούν στα εθνικά δίκαια.

Η ελπίδα ζωής των κανόνων που έχουν προταθεί μέχρι σήμερα ή βρίσκονται υπό εκπόνηση πρέπει να είναι επαρκής ώστε να επιτευχθεί ένα πρώτο στάδιο σύγκλισης και να συναχθούν ορισμένα συμπεράσματα, συμπεριλαμβανομένων ενδεχομένως και των πρώτων στοιχείων μίας κοινοτικής νομολογίας στον τομέα αυτό. Τούτο δεν σημαίνει ότι στα μέσα που προβλέπονται για το πρώτο στάδιο δεν λαμβάνεται υπόψη ο τελικός στόχος. Το επίπεδο επιδιώξεων των πρώτων ελάχιστων κανόνων που προτείνονται θα είναι υψηλό. Σε κάθε μία από τις προτάσεις της, η Επιτροπή μελετά δυνατές σχέσεις με τα μεταγενέστερα στάδια.

Ο ρυθμός εργασιών θα καθορίσει τη διάρκεια του πρώτου σταδίου. Ωστόσο, θα είναι πάντα δυνατό το Συμβούλιο, εάν το επιθυμεί, να επιταχύνει τη μετάβαση στο δεύτερο στάδιο.

Θα μπορούσε βάσει του σημερινού κειμένου της Συνθήκης να προβλεφθεί μια ενιαία διαδικασία και ένα ομοιόμορφο καθεστώς; Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η έννοια των ελάχιστων κανόνων δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη μειωμένο επίπεδο επιδιώξεων όσον αφορά την έκταση των λαμβανομένων βάσει της Συνθήκης μέτρων. Ωστόσο, η Επιτροπή θα πρέπει να έχει επίγνωση ότι μία κατάλληλη απάντηση στην εντολή που της έδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε απαιτεί μία ευρεία ερμηνεία της έννοιας των ελάχιστων κανόνων.

5.2 Τα μέσα

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι μια κοινή διαδικασία και ένα ομοιόμορφο καθεστώς δεν στηρίζονται μόνο σε μέσα και νομοθετικές τεχνικές. Προσδιόρισε ένα φάσμα μέσων και ενεργειών η ανάπτυξη των οποίων θα παράσχει τη δυνατότητα του προοδευτικού προσδιορισμού του περιεχομένου της κοινής διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος. Μεταξύ των εν λόγω μέσων και ενεργειών περιλαμβάνονται:

- Πρωτοβουλίες του πρώτου σταδίου. Η επιθυμούμενη εναρμόνιση θα έχει, ήδη από το πρώτο στάδιο, τα τυπικά χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου. Θα πρέπει να προετοιμάζονται συστηματικά εκθέσεις για την εφαρμογή των πρωτοβουλιών αυτών (που προβλέπονται από τις διατάξεις των βασικών πράξεων). Η Επιτροπή μπορεί επίσης να διοργανώνει ειδικές συνεδριάσεις εμπειρογνομόνων.

- Ο συντονισμός των επιτροπών συνεννοήσεων ή των ομάδων συντονισμού που θα συσταθούν για την παρακολούθηση της εφαρμογής των νομοθετικών μέσων (βλ. πρόσφατες προτάσεις για την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων ατόμων και για τις διαδικασίες παροχής ασύλου). Οι επιτροπές αυτές μπορούν να διευκολύνουν τη μεταφορά και την εναρμονισμένη εφαρμογή των κανόνων μέσω συστηματικών διαβουλεύσεων για τα πρακτικά προβλήματα που μπορεί να προκύψουν. Μπορούν επίσης να διευκολύνουν τις διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών για τα αυστηρότερα ή συμπληρωματικά μέτρα που μπορεί να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο.

- Η ανάπτυξη μίας νομολογίας σε επίπεδο εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (ανακοίνωση από μέρους των κρατών μελών των εθνικών μέτρων, παρακολούθηση των καταγγελιών, παραβάσεων και της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) θα έχουν ως έμμεσο αποτέλεσμα τη σύγκλιση και την εναρμόνιση στην υπηρεσία της κοινής διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος.

- Οι μελέτες ορισμένων εναλλακτικών λύσεων.

- Η ανάπτυξη μέσων ανάλυσης.

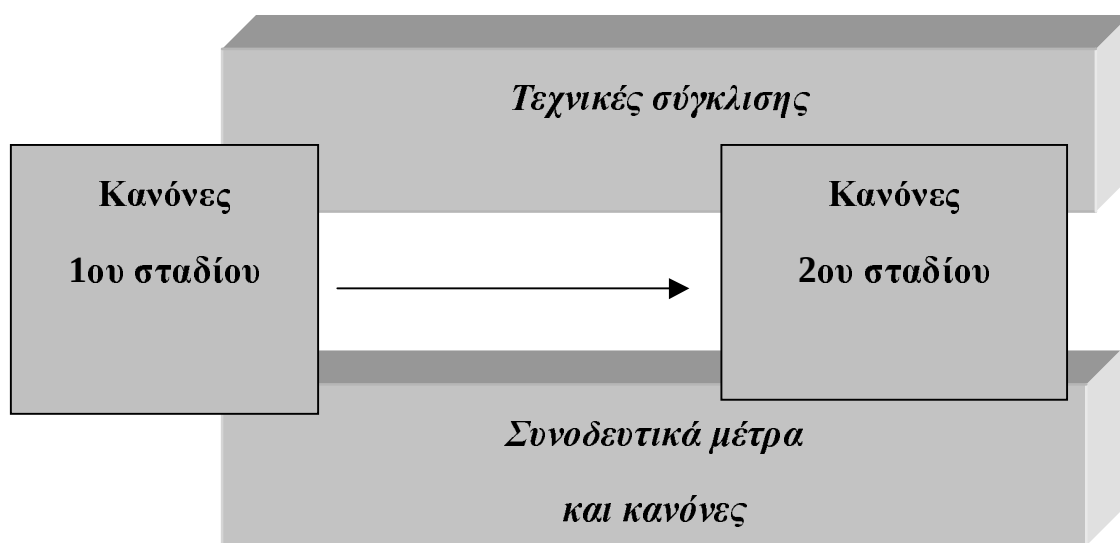
- Η ανάπτυξη διοικητικής συνεργασίας.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να αναλάβει τον ετήσιο απολογισμό των διανυθέντων σταδίων κατά την εφαρμογή των διαφόρων αυτών ενεργειών και να προβεί σε συστάσεις για τον προσανατολισμό της μελλοντικής δράσης.

Παρότι θα πρέπει να προφυλαχθεί ο στόχος της διατήρησης της ιδιομορφίας της εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση για ανθρωπιστικούς λόγους, τούτο δεν εμποδίζει τη χρησιμοποίηση, όσον αφορά τους κανόνες ή τα μέτρα που εγκρίνει η Κοινότητα, κοινών μέσων για την αποδοχή και τη χορήγηση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, όταν δεν υπάρχει κανένας ισχυρός λόγος για να γίνει διαφοροποίηση. Αυτό ήταν άλλωστε ανέκαθεν το πνεύμα που καθοδήγησε την Κοινότητα π.χ. κατά την περίληψη των προσφύγων στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού του 1971 για την κοινωνική ασφάλιση⁵ ή την Επιτροπή, πρόσφατα, κατά την υποβολή της πρότασης οδηγίας για τη συγκέντρωση των μελών της

⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 για την εφαρμογή των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς εργαζόμενους, στους μη μισθωτούς εργαζόμενους και στα μέλη της οικογενείας τους που μετακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ αριθ. L 28 της 30/1/77 (παγιασμένη έκδοση).

οικογενείας. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε με το να περιληφθεί στο πεδίο εφαρμογής ενός μέσου είτε με προσάρτηση.



5.3 Η εταιρική σχέση με την UNHCR και την κοινωνία των πολιτών

Θα πρέπει να πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις με την UNHCR σχετικά με τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς μία κοινή διαδικασία και ομοιόμορφο καθεστώς. Η Επιτροπή επισημαίνει παράλληλα ότι η UNHCR έχει αρχίσει μία διαδικασία σφαιρικών διαβουλεύσεων σχετικά με την ενίσχυση του συστήματος διεθνούς προστασίας και ότι η ευρωπαϊκή μελέτη όσον αφορά την κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς εντάσσεται στο προαναφερθέν πλαίσιο. Εξάλλου, θα πρέπει να μελετηθεί ο ακριβής ρόλος της UNHCR κατά την εφαρμογή των συστατικών στοιχείων (κανόνων ή μηχανισμών) της κοινής διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος.

Η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς θα πρέπει να οδηγήσουν σε μία μελέτη σχετικά με τη σχέση μεταξύ της Κοινότητας και της Σύμβασης της Γενεύης και των διεθνών οργανισμών που εκπονούν κείμενα αναφοράς σε θέματα προστασίας, (π.χ.: της Εκτελεστικής επιτροπής της UNHCR, της Διεθνούς επιτροπής του Ερυθρού Σταυρού). Εν πάση περιπτώσει θα πρέπει να καθορισθούν κοινές θέσεις. Η κοινή διαδικασία και το ομοιόμορφο καθεστώς μπορεί να έχουν ως συνέπεια την αύξηση των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας στον τομέα αυτό.

Τέλος, οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, οι ενώσεις, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, καθώς και τα περιφερειακά συλλογικά όργανα και οι τοπικές κοινότητες θα πρέπει επίσης να συμμετάσχουν στο νέο αυτό σύστημα ως παρεμβαίνοντες και θύλακες των ευρωπαϊκών αξιών για το άσυλο.

5.4 Η συνέχεια που θα δοθεί στην ανακοίνωση

Η έγκριση μίας κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος, που να ισχύει σε όλη την Ένωση, για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο εξακολουθεί να αποτελεί έναν από τους πλέον φιλόδοξους στόχους που έχουν ορίσει οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, καθώς και ένα από τα καίρια στοιχεία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Θα

χρειασθεί όντως να καταστούν συγκεκριμένες οι θεμελιώδεις αξίες η επιβεβαίωση των οποίων προσελκύει άτομα που σε άλλα μέρη του κόσμου στερούνται τις αξίες αυτές. Οι πρόοδοι αυτές στηριζόμενες στα διεθνή μέσα που εφαρμόζονται σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ιδίως στη Σύμβαση της Γενεύης θα ολοκληρωθούν με την εφαρμογή ενός κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου που θα συνδυάζει τις επιτακτικές ανάγκες απλούστευσης, ισότητας, διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και ταχύτητας οι αντιφάσεις των οποίων συχνά είναι μόνο επιφανειακές. Αυτό θα έχει συνέπειες σε άλλες πτυχές της πολιτικής ασύλου, ιδίως όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα καταστεί συγκεκριμένη η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών ή ακόμα όσον αφορά τους όρους υποδοχής και ένταξης. Αν θεωρηθεί ως προϋπόθεση η ανάπτυξη των νέων μέσων ανάλυσης και η ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας, η νέα αυτή δομή θα τροφοδοτηθεί εποικοδομητικά από τις πρώτες προσπάθειες προσέγγισης που θα αρχίσουν ήδη από την επομένη της έγκρισης των συμπερασμάτων του Τάμπερε. Όσο απαιτείται η προσεκτική προετοιμασία των βάσεων, και η ταχεία πρόοδος προς τον κοινό στόχο, άλλο τόσο κρίνεται σήμερα ουσιαστικής σημασίας η παγίωση του δικαιώματος ασύλου σε έναν κόσμο που μεταβάλλεται στις αρχές αυτής της χιλιετίας.

Η Επιτροπή με την ανακοίνωση αυτή, προτίθεται να απαντήσει στην εντολή που της έδωσε το Συμβούλιο του Τάμπερε στην παράγραφο 15 των συμπερασμάτων του. Κρίνει ότι η συζήτηση πρέπει να πραγματοποιηθεί ήδη από τώρα κατά τρόπο αποφασιστικό και συστηματικό στο πλαίσιο των αρμοδίων αρχών ώστε να καθορισθούν σαφώς οι κατευθύνσεις. Θα ήταν σκόπιμο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έχει δώσει εντολή σχετικά με την προβληματική αυτή, να ενημερωθεί για το θέμα κατά την ενδιάμεση εξέταση το Δεκέμβριο 2001 στις Βρυξέλλες και ενδεχομένως την παραμονή της ολοκλήρωσης του μεταβατικού σταδίου που προβλέπεται στο άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ. Θα πρέπει επίσης να χαράζεται μία φορά το χρόνο, βάσει έκθεσης της Επιτροπής, μία στρατηγική παρακολούθησης σε επίπεδο Συμβουλίου όπως αυτή που περιγράφεται στο σημείο 5.2.

Παράλληλα με αυτή τη στρατηγική παρακολούθησης, η Επιτροπή θα αναλάβει στα διάφορα συγκεκριμένα στάδια:

⇒ ήδη από τις αρχές του 2001, την κινητοποίηση μαζί με τα κράτη μέλη, υπό την ώθηση της σουηδικής προεδρίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο σε συνεργασία με άλλα αρμόδια όργανα ώστε να βελτιωθεί ουσιαστικά η ποιότητα της συγκέντρωσης στατιστικών στοιχείων σε θέματα ασύλου.

⇒ το 2001 μία πρωτοβουλία σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα που θα διαδεχθεί το 2002, το πρόγραμμα "Όδυσσεύς" το οποίο θα επικεντρώνεται κυρίως στη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών ιδίως σε θέματα ασύλου.

⇒ την προώθηση μελετών σχετικά: με τη λύση της "ενιαίας θυρίδας", τις αιτήσεις ασύλου εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης σε επίπεδο ΕΕ, το θέμα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την προστασία.

Η Επιτροπή προτείνει, κατά συνέπεια, για την πρόβλεψη κοινής διαδικασίας και ομοιόμορφου καθεστώτος, μία μέθοδο που συνεπάγεται τον καθορισμό των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, τον καθορισμό των σημείων αναφοράς, τον καθορισμό στόχων και τη θέσπιση παρακολούθησης ώστε να αξιολογούνται οι πρόοδοι, χωρίς να θίγεται η άσκηση των κοινοτικών νομοθετικών αρμοδιοτήτων, τη μεγαλύτερη ευθυγράμμιση προς τους καθορισθέντες πολιτικούς στόχους. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να ετοιμάσει τις εκθέσεις που θα περιλαμβάνουν συστάσεις. Η μέθοδος αυτή προϋποθέτει όχι μόνο την κινητοποίηση των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών αλλά και την

ανάπτυξη στενής εταιρικής σχέσης με όλους τους κυβερνητικούς ή μη κυβερνητικούς διεθνείς ή εθνικούς φορείς που ασχολούνται με την κοινή πολιτική ασύλου.

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή επισημαίνει όσον αφορά το άσυλο, ότι κάθε συγκυριακό μέτρο πρέπει να εντάσσεται σε μία σταθερή και προβλέψιμη πολιτική, που θα διέπεται από βραχυπρόθεσμους στόχους. Το πλαίσιο που καθορίστηκε στο Τάμπερε και στο πρώτο και δεύτερο στάδιο, επιτρέπει την προοπτική αυτή. Η διαδικασία αυτή πρέπει επίσης να διέπεται από διαφάνεια που θα επιτρέψει ευρύτερο δημόσιο διάλογο όπου θα συμμετάσχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η κοινωνία των πολιτών ώστε να εξασφαλισθεί η ακόμα μεγαλύτερη στήριξη των λαμβανομένων μέτρων.

Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό καθεστώς ασύλου

- Κανονισμός EURODAC για τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο, που θα πρέπει να εγκριθεί τις προσεχείς εβδομάδες (πρόταση της Επιτροπής: Άνοιξη 1999)
- Οδηγία για τη συγκέντρωση των μελών της οικογενείας που καλύπτει και τους πρόσφυγες (πρόταση της Επιτροπής: Δεκέμβριος 1999)
- Πρόταση για ένα ευρωπαϊκό ταμείο για τους πρόσφυγες (ιδρύθηκε από το Συμβούλιο το Σεπτέμβριο 2000, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής του Δεκεμβρίου 1999)
- Οδηγία για την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων ατόμων (πρόταση της Επιτροπής: Μάιος 2000)
- Οδηγία για τις διαδικασίες παροχής ασύλου (χορήγηση για χώρες του καθεστώτος του πρόσφυγα), (πρόταση της Επιτροπής: Σεπτέμβριος 2000)
- Οδηγία για τους όρους υποδοχής των αιτούντων άσυλο (πρόταση της Επιτροπής: Πριν από το Μάρτιο 2001)
- Κανονισμός σχετικά με τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου (κοινοτικό μέσο διάδοχο της σύμβασης του Δουβλίνου), (πρόταση της Επιτροπής: Άνοιξη 2001)
- Οδηγία για την αναγνώριση του περιεχομένου του καθεστώτος του πρόσφυγα (πρόταση της Επιτροπής: Δεύτερο εξάμηνο 2001)
- Οδηγία για τις επικουρικές μορφές προστασίας που παρέχουν κατάλληλο καθεστώς (πρόταση της Επιτροπής: Δεύτερο εξάμηνο 2001)
- Τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης: Συνέχεια της έκθεσης του Ευρωπαϊκού Συμβούλιο της Νίκαιας
- Κινητοποίηση για τη συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων όσον αφορά το άσυλο βάσει της συγκέντρωσης που άρχισε στα τέλη του 1998 (Πρώτο εξάμηνο 2001)
- Πρωτοβουλία για ένα νέο κοινοτικό πρόγραμμα διάδοχο το 2002, του προγράμματος ODYSSEUS (λήξη του σημερινού προγράμματος: 2001) το οποίο θα είναι κυρίως επικεντρωμένο στη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών ιδίως για θέματα ασύλου (πρόταση της Επιτροπής: 2001)
- Προώθηση μελετών σχετικά με: Τη λύση της "ενιαίας θυρίδας", για τους αιτούντες άσυλο εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και πρόγραμμα επανεγκατάστασης σε επίπεδο ΕΕ, το θέμα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την προστασία.